

# 日本、韩国、新加坡与中国生态问责制比较

司林波 李雪婷 孙 菊

(燕山大学 河北 秦皇岛 066004)

**摘要:** 与中国相比,日本、韩国和新加坡三国的生态问责制建设已经形成了完善的制度体系和有效的运行机制,生态问责制已成为三国生态环境治理和质量保障的重要制度工具。本文在对日本、韩国、新加坡三国生态问责制的主要内容及中国生态问责制现状进行概述的基础上,从生态问责制法律制度建设,以及环境审计、环境影响评价和环境诉讼等重要制度设计方面,对三国的生态问责制以及中国与三国之间的共性及差异进行了比较分析,得出三国生态问责制运行的基本模式、特点及中外生态问责制的发展趋势。

**关键词:** 生态问责制;生态问责主体;环境影响评价;环境审计;环境诉讼

中图分类号: D922.68; X321 文献标识码: A 文章编号: 1009-5381(2017)02-0102-09

DOI:10.16436/j.cnki.52-5023/d.2017.02.015

所谓生态问责制,是指相关利益主体以实现社会公共生态环境利益改进为目标,依据一定的规则、标准和程序对各级政府部门及其所属人员在生态环境保护 and 治理中所承担的责任和义务的履行情况进行监督、质询和评价,并依据责任主体的绩效表现而实施奖惩的一套责任制度和行为激励机制<sup>[1]</sup>。本文将在对日本、韩国和新加坡生态问责制充分考查的基础上,基于三国横向比较和中外比较的视野上,发现三国生态问责制的共性及差异,并在立足生态问责制建设的一般规律和我国的实际国情的基础上,提出三国生态问责制对我国的可资借鉴之处及我国生态问责制发展和完善的基本路径。

## 一、日本、韩国、新加坡、中国生态问责制概述

### (一) 日本生态问责制概述

日本的生态问责制严格意义上发端于20世纪60年代末70年代初的“四大环保诉讼”事件,随后政府在环境保护方面便出台了一系列相关的法律法规,并设置了一个专门负责环境问题的机构即环境厅<sup>[2]</sup>。在日本,生态问责主体主要包括司法机关、内部行政机关、审计机关、环保NGO、社会公众等。日本的生态问责机制比较健全,建立了一套行之有效的问责机制,包括环境影响评价机制、环境审计机制、环境公益诉讼机制等在内的运行机制。环境影响评价机制于1997年随着《环境影响评价法》的出台而正式建立,评价的对象主要是一级项目(由政府法令计划的可能对环境产生重大影响且大规模的项目)和二级项目(在规模上与一级项目大体相当,而环境影响有待决定的项目)<sup>[3]</sup>。环境影响评价的程序包括准备阶段、环境影响报告书(EIS)的编写阶段、环境影响报告书(EIS)的提交阶段、修正程序、公众监督程序等在内的五个阶段<sup>[4]</sup>。日本的环境审计具有独立性

收稿日期:2017-01-15

基金项目:2015年度教育部人文社科青年基金项目“生态问责制国际比较研究”(15YJC810013) 2016年度燕山大学基础研究专项课题青年课题(A类“基于目标管理的京津冀生态环境协同治理绩效问责制度及运行机制研究”(16SKA004))。

作者简介:司林波,男,安徽合肥人,燕山大学公共管理学院副教授,硕士生导师。研究方向:公共行政与公共政策。

李雪婷,女,河北衡水人,燕山大学公共管理学院硕士。研究方向:行政管理。

孙菊,女,河北秦皇岛人,燕山大学期刊社助理研究员。研究方向:行政管理。

强、权利分工适当的特点,环境审计的主体包括政府部门、企业和社会中介机构,其中社会中介机构在环境审计主体中居于核心主导地位<sup>[5]</sup>。日本的环境公益诉讼机制主要针对环境行政公益诉讼方面,因此带有鲜明的行政公益诉讼的特点,其主要目的是维护整个国家与社会的公共利益,而公益诉讼主要有住民诉讼、国家赔偿诉讼和取消诉讼三种类型的诉讼种类并分别规定了每种诉讼种类的起诉资格,这也是区别于他国的生态问责制显著的特点,由于日本效仿美国的三权分立制度又经历了长期一党执政的局面,因此,日本的生态问责制显露出其固有的缺陷,如监督不力、政府权利过大、环境公益诉讼的限制性强等。

## (二) 韩国生态问责制概述

韩国在1963年首次颁布的《公害防止法》,是第一部与环境保护相关的法律规范,于1990年颁布的《环境政策基本法》,是一部符合生态环境可持续发展理念的基本法<sup>[6]</sup>,如今韩国已经构建了相对比较健全的生态环境保护的法律体系,从而使生态问责制有了法律上的依据。韩国生态问责制主体涵盖范围广泛,主要包括国会、监察院、司法机关、行政机关内部及社会公众、媒体监督等。在近几十年的发展中,韩国的生态问责制已形成了健全的问责机制,主要包括环境影响评价制度、环境审计机制、环境纠纷调整机制和环境诉讼机制。韩国环境影响评价制度是由“事前协议”演变而来的,见诸于1977年颁布的《环境保全法》<sup>[7]</sup>,《关于环境影响评价书编制的规定》颁布之后环境影响评价制度才正式实施,1993年韩国专门制定了环境影响评价的制度即《环境影响评价法》。韩国环境影响评价制度的内容包括评价对象、评价主体、评价时机、评价程序、听取居民的意见、事后管理等,其对评价时机的重点关注是韩国环境影响评价机制区别于他国的一个特点。韩国的环境纠纷调整机制也有明确的法律依据,也就是目前执行的《环境纠纷调整法》,环境纠纷调整机制是为了环境损害和纠纷而建立的,并在中央和地方设置了环境纠纷委员会,从而各司其职,解决环境纷争的调整。而韩国环境诉讼的发展是在因环境损害而使市民受害的情况下,由市民和一些环境律师团体的推动下而成立的,这就使得韩国的市民通过此制度更方便、灵活的就生态环境损害问题问责政府<sup>[8]</sup>。但韩国的生态问责机制也有其固有的缺陷,如环境影响评价制度中环境影响评价报告书内容冗长繁杂,不利于公民参与环评。

## (三) 新加坡生态问责制概述

新加坡作为一个生态城市、生态国家其生态环境质量在世界上处于遥遥领先地位,除了得益于全民环境教育等措施,还要归功于新加坡具有完备的生态问责制度体系。新加坡的生态问责制在20世纪80年代以前主要是通过法律和环境基础设施的建设来保障生态环境,80年代以后的发展时期则主要集中在生态环境的规划和环境的可持续发展上。新加坡生态问责体系主要由议会问责、法制问责、行政机关内部问责、反对党问责、公众问责,以及非政府环保组织问责等构成。生态环境问责制在新加坡经历了几十年的实践与发展,其显著的特点是法制化程度较高,主要由环境及水资源部门制定的单行法已覆盖到生态环境保护的各个方面,注重法律的起草、制定、推广、执行等各个阶段,以保证法律的实用性,并形成了相应的环境违法制裁体系,“轻罪重罚”在一定程度上反映了新加坡独特的法治理念<sup>[9]</sup>。政府之外的公众、媒体及社会对政府的监督是新加坡生态环境问责制有效发挥作用的基本保障。尽管新加坡生态问责制在实践中取得了骄人的成绩,但新加坡生态问责制也存在着其固有的缺陷,如程度过高的公众参与,一方面会造成生态问责制度实施效率的低下,另一方面会导致政府决策进度迟缓。

## (四) 中国生态问责制概述

中国的生态问责制起步晚,而发展也远远落后于日本、韩国、新加坡,中央政府进入新世纪以来才开始注重环境资源的可持续发展,尤其是十八大以来中央高度重视生态文明建设。《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》于2006年出台,从此开启了国内生态问责制的发展。十八大以后党中

央为了进一步完善生态环境保护的法律法规,于2014年完成了25年来首次修订《中华人民共和国环境保护法》,被誉为“史上最严环保法”。2015年8月出台的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,其中就党政领导干部对生态环境损害的“终身追责”做了明确的规定,有利于倒逼生态问责制的发展<sup>[10]</sup>。至此,我国的生态问责制进入了实质性的发展阶段中。但我国的生态问责制在实践运行中仍然暴露出许多缺点:一是政府权责定位存在“重权利、轻责任”,也就是政府注重生态环境保护的命令权、监督权和处分权,而不重视对自身失责行为的追究,而后者正是生态问责制的重心所在;二是公众参与生态问责的渠道缺乏或不畅通,国内的有关环境保护工作的决定一向是以政府为主导,公众参与环境决策的力度明显不足,尤其是公众参与生态环境保护的渠道不畅通;三是生态问责机制构建比较落后,就环境影响评价而言,环评的对象则过于狭窄,公众参与制度流于形式,没有涉及到替代方案的选择,评价过程缺乏相应的监督与制衡等缺点<sup>[11]</sup>。整体上,我国的生态问责制急需有待改进与完善。

## 二、比较分析

### (一) 生态问责制法律制度

日本、韩国、新加坡三国的生态问责制均有完备的法律体系作为其依据与保障,却也存在着差异(见表一)。

表一 日本、韩国、新加坡、中国生态问责法律体系概况

国家	代表性的法律制度	法系	法律类型
日本	《环境基本法》	大陆法系	基本法模式
韩国	《环境政策基本法》	普通法系	基本法模式
新加坡	《环境污染控制法》	普通法系	单行法模式
中国	《中华人民共和国环境保护法》	大陆法系	单行法模式

#### 1. 三国之对比

资本主义国家的法律体系分为大陆法系和普通法系(英美法系),新加坡早期受英国殖民地的统治,在法律体系中深受其影响并形成了以普通法系为类别的法律,韩国受发达资本主义国家的影响,其法律类别也是属于普通法系,日本虽然深受英美国家普通法系的影响,但整体上日本还是属于大陆法系的国家。三国在环境保护领域均形成了各自最基本的环境法,但是在不同的法律传统背景下,各国的环境立法和环境法运行及发展模式各不相同。国外环境立法的模式大致可以分为单行法模式、基本法模式、综合法模式和法典化模式四种类型<sup>[12]</sup>。其中日本、韩国的环境立法模式是基本法模式,而新加坡则是单行法模式。

环境单行法是对生态环境损害的某一具体自然资源或环境要素,由相关部门制定的具有针对性、具体性的法律法规。目前,新加坡仍然是以单行法为主的国家,其对制定生态环境保护的单行法制定范围十分广泛,覆盖了从消灭带病昆虫、水污染、土壤、噪音等防治法律法规到固体废弃物处置、自然资源保护、海洋生物保护、动植物保护、景观湿地保护等的法律<sup>[13]</sup>,可见在单行法模式下,需要适时适地颁布与生态环境保护相关的法律法规,从而做到有法可依。

环境基本法是对所有环境法规条例的一个基础性规定,起到母法的作用,是对环境单行法在立法缺陷上的弥补。环境基本法作为环境单行法的立法依据,有效地协调、整合了环境单行法之间的共同问题,是环境法体系中处于最高位阶的法律。典型的环境基本法是日本的《环境基本法》和韩国的《环境政策基本法》,在《环境基本法》中,日本政府第一次有了有关环保的基本施政策略方向的计划<sup>[14]</sup>,并且要求其他相关部门按照《环境基本法》的内容制定出与其相一致的环境保护的施政规划,并且修订了《公害对策基本法》、《自然环境保全法》等法规中与《环境基本法》相冲突的内容。由于环境基本法起到母法的作用,这就为解决环境基本法与单行法之间的不协调、冲突等问题提供了准则与依据。

## 2. 中外之对比

我国属于大陆法系的国家,同时不同程度地吸取了普通法系的一些元素,已形成了具有中国特色的社会主义法律体系。而中国环境立法的模式尚处于探索的阶段,诸多讨论在环境法学界、环境保护主管部门及立法机关等层面展开。《环境保护法》在实践运行过程中暴露出许多缺点,即使是新修改的环保法也存在诸多的不足之处,如对政府责任规定不清晰,不同程度的反映出“重权利,轻责任”的问题,各个环境单行法之间在内容上存在着互相冲突与重叠、缺乏内在的统一联系性的现象,没有能够在实际中起到母法的作用。可以说,我国环境的立法模式还处在单行法的初级阶段,从侧面可以反映出我国在环境保护中环境立法的落后程度。针对我国环境单行法缺乏统一性、整体性的问题,有学者提出环境立法应效仿环境基本法模式,使我国的新修改的《环境保护法》处于最高位阶,明确其作为基本法的功能,并根据基本法对其他存在冲突的单行法进行修改或基于基本法的基础上重新制定相应的单行法。也有学者提出应按法典化的模式对我国环保法进行修改,从而改善国内环保法存在诸多的复杂问题。

### (二) 环境审计

在对日本、韩国、新加坡三国环境审计比较的基础上(见表二),可以从中发现日、韩、新作为亚洲生态环境质量较高的三国,在环境审计起始时间上,韩国和新加坡大体一致,而日本的环境审计则相对起步较晚。三国的环境审计均是独立于议会、司法、政府的独立类型的环境审计体制,由国家首脑领导且对法律负责。需要明确的是,虽然日本环境审计主体有社会中介机构和会计检查院等,但社会中介是日本环境审计中发挥主体作用的机构<sup>[15]</sup>,韩国是韩国监察院(AGO)、新加坡是审计长公署。

表二 日本、韩国、新加坡、中国环境审计概况

国家	审计体制类型	审计时间环境	审计主体
日本	独立型	20世纪90年代	日本会计检查院和社会中介机构
韩国	独立型	20世纪70年代	韩国监察院
新加坡	独立型	20世纪70年代	审计长公署(AGO)、外部和内部审计
中国	行政型	20世纪80年代	中华人民共和国审计署

### 1. 三国之对比

在综合比较三国环境审计体制的基础上,可以发现三者之中既有共性也存在着差异。其共同点表现在以下两个方面,一是环境审计体制均是独立型的,这就说明三国的环境审计机构独立性强,从而最大程度地发挥环境审计的功能,保障了审计结果的客观公正性;二是环境审计覆盖范围面广,包括有关生态环境保护的方方面面,从表二中也可以看出,除了韩国,日本环境审计主体有两个,新加坡则有三个,这就说明日本、新加坡的环境审计主体之间相互配合、补充,以有利于更加全面、充分地进行环境审计。虽然三国的环境审计起步较晚,但在几十年的发展实践中不断改进完善,尤其是在环境审计中的绩效审计都取得了重大突破,目前均已经达到了西方发达国家环境审计的发展水平。

三国的环境审计在体制类型、起始时间则并无明显的区别,主要的区别还是在于日本环境审计主体中发挥主导作用的是社会中介机构其规模广泛,能够充分发挥其自主性对政府进行监督,而新加坡的环境外部审计与内部审计是针对不同的环境领域而展开的,对审计的内容二者互不干涉,各自独立进行,可以看出其对环境领域的审计针对性更强<sup>[16]</sup>。

### 2. 中外之对比

我国的环境审计机制相比于亚洲生态环境质量较高的日本、新加坡、韩国仍处于不完善的阶段,从三个方面可以看出,一是我国的环境审计体制类型为行政型,在这种审计体制类型下,审计机关的权威性和独立性比较弱,因此审计结果存在失衡的现象;二是在环境审计内容上,环境审计的

内容比较单一,审计范围过于狭窄,主要是针对环保资金的审计,从而隶属于财务审计,如对政府环境保护部门及其他相关部门管理的环境保护专项资金进行审计监督<sup>[17]</sup>,而日本、韩国、新加坡在环境审计的内容上则比较广泛,不仅局限于对环保资金的审计监督,并同时注重对生态环境保护有关的政策制定、政策的执行、执行的情况及环境结果等的审计监督;三是在环境审计类型上存在差别,三国不仅开展了环境审计的合规性审计,目前还实施了环境审计中的绩效审计,比较注重实际结果,而我国则是以财务收支审计为主,这样在审计对象上不免过分强调对环境保护资金的审计,不免忽视了对生态环境保护中其他更为重要的环节。

因此,在综合比较日本、韩国、新加坡同我国环境审计体制的基础,应该看到我国环境审计不论在体制类型、审计类型还是在环境审计主体、审计内容及审计对象上都应当在实践的基础上将其不断地进行完善,以有利于我国生态环境的可持续发展。

### (三) 环境影响评价

环境影响评价机制作为一种有效而又重要的事前监督机制,可对政府拟建的各种规划、项目建设等政策起到事前预防的作用,从而最低限度地减少对环境的影响。因此,各国政府在环境保护中都十分青睐对环境评估的实施。美国于1969年首次实行环境影响评价<sup>[18]</sup>,之后亚洲国家如日本、韩国、新加坡及中国也开始相继探索出符合本国国情的环境影响评价机制。值得一提的是,日本的环境影响评价早在70年代初期《关于各种公共事业的环境保全对策》中就定位了当时实施环境影响评价应履行的手续<sup>[19]</sup>,这被视为日本环境影响评价制度的萌芽,之后经过不断的发展与完善,于1997年才正式颁布,这也是日本环境影响评价机制设计的特色之所在(见表三)。

表三 日本、韩国、新加坡中国环境影响评价机制概况

国家	正式实施时间	代表性的法律
日本	1997年	《环境影响评价法》
韩国	1982年	《环境·交通·灾害等的影响评价法》(简称综合影响评价法)
新加坡	1985年	《环境保护和管理法》
中国	1981年	《中华人民共和国环境影响评价法》

#### 1. 三国之对比

亚洲这三个国家的环境影响评价虽然起步较晚,但在其机制设计上都有各自的特色优势:日本具有公众参与度高、注重信息公开的环境影响评价的特色<sup>[20]</sup>,如项目提议者的范围文件、环境影响评价报告书草案的编制、环境影响评价报告书的最终确定都要对相关资料以及政府的建议等情况进行公开,接受公民的审查,公民参与贯穿始终;韩国具有评价范围广泛的环境影响评价机制,不仅包括环境影响评价还包括战略环境影响评价、小规模环境影响评价,形成了环境、交通、人口等在内的综合性环评机制;新加坡具有不强制性使用环境影响评价的特色,但在环境保护中其政府、企业及相关管理部门在项目规划中却将环境影响评价贯彻的最为彻底,尤其在新加坡私营部门里,大约有20个左右的环境顾问公司能够进行环境影响评估以及其它一系列包括环境符合性审计、国际标准组织ISO 14000环境评价、环境尽职调查评估和环境土壤和地下水调查等环境评估调查。<sup>[21]</sup>三国环境影响评价均具有适合本国的各自特色但也存在着共性之处,如在整个环评过程中注重信息的公开,满足社会公众的知情权、参与权。

#### 2. 中外之对比

《中华人民共和国环境影响评价法》于2002年颁布,为我国的环境影响评价机制提供了法律保障,但是到目前为止,环境影响评价仍然处在不完善甚至是滞后的发展轨迹上。环境影响评价的具体范围模糊不清,环境信息遮遮掩掩,公众参与流于形式,环境监督和执法不力等现象严重制约了环境影响评价机制的发展与完善。日本和韩国的环境影响评价机制相比于新加坡更具有其特色之处,因此有必要对中国进行比较。

中日之间的对比,最大的不同主要表现在公众参与贯穿于环境影响评价的始终且参与的范围也十分全面,在参与环境影响评价的前提、范围、阶段及立法保障中不同程度地涉及到公众参与。而且公众可以在环境评价范围确定期间向政府主管部门提出任何有关环境的问题,而负责部门则会第一时间积极回应公众的问题,其问题或建议是否被采纳最终都将会写进环境影响报告书中。而我国的环境影响评价机制在实施中却很少涉及到公众参与的方面,尤其在项目筛选和综合决策中几乎更是没有公众参与的踪迹,因此在这一点上,我国应向日本借鉴其成功之处,采取相应的措施保障公众在环境影响评价机制中的知情权与参与权,从而更好地落实环境影响评价机制。

中韩之间的对比,主要表现在以下两个方面:一是审查方式不同,韩国的环境政策评价研究院是用于专门的技术评估机构,虽隶属于环境部,却直接对总理办公室负责,从而以更专业的技术来审查环境影响报告书,其审查结果具有严肃性、独立性及权威性。而我国在政府机构内却没有专业技术的审查环境评估的部门,一般交由环评机构进行初步审查,最后在有环境部的相关人员进行审核,由于环评单位以自身利益为出发点,这就为腐败、权责不清提供了契机;二是评估程度不同,韩国在正式启动环境影响评价机制之前会先进行环境状况前期调查(PEPRS)这样一项制度,其有效弥补了韩国EIA中被忽略掉或除掉的项目审查<sup>[22]</sup>,是韩国环境影响评价机制的一种有效补充机制,使得在项目决策初期就更加注重环境保护,在这一意义上,韩国有效地实现了对环境问题的预防。而我国在对规划建设项目只开展一次的环境影响评估,其在前期或后期便不再关注该项目在生态环境中存在的问题,除非是特别重大的环境问题能够引起政府的注意,一般则不再进行环评。可见,我国的环境影响评价机制相对于韩国还是有一定的差距,应当进一步研究并完善,使其真正起到环境问题的预防作用,将环境损害问题降至最低。

#### (四) 环境诉讼

生态问责机制中重要的制度工具还包括环境诉讼机制,日本、韩国、新加坡在其环境诉讼机制设计上都有其特色之处,但也有着明显的共同之处。

##### 1. 三国之比较

日本的环境公益诉讼带有明显的行政特色,主要目的在于维护国家和社会的公共利益,对政府和行政机关的环境行为的合法性进行监督。韩国的环境诉讼机制其设计的特色之处在于具有节省物力、财力和避免程序重复的环境集团诉讼,并且具有代表人诉讼和第三方诉讼两种具体的操作模式,无论哪种方式都能够有效地代表公民就政府损害环境的行为进行起诉,这就为韩国生态问责机制提供了有效的机制保障。而新加坡的环境诉讼机制在实践中运用的不是特别多,其主要还是政府在生态环境保护中的自觉性及切实履行好自身的职责,将政府活动对环境的影响降至最低。三国的共同点在于都将生态环境作为国家利益的一部分,同时注重公众的根本利益,公众可以通过一定的诉讼渠道对政府损害环境的行为提起诉讼,有效保障了公民的环境权益。

##### 2. 中外之比较

日本、韩国、新加坡三国中主要是日韩两国和中国在环境诉讼的过程中,最主要的区别就在于两个方面:一方面公民环境公益诉讼的种类不同,例如:日韩两国都有不同种类的环境公益诉讼,例如:日本的环境公益诉讼就包括国家赔偿诉讼、住民诉讼、取消诉讼三类,而取消诉讼则是最重要的诉讼类型,其主要是对原告所诉的具体行政行为的合法性进行审理<sup>[23]</sup>。日本种类齐全的环境公益诉讼能够确保生态问责主体清晰地对政府实行监督。而我国的环境公益诉讼种类比较单一,主要是行政机关的作为为所引起的环境公共利益损害的行政公益诉讼类型,这就很难在整体上构成对政府及相关部门的监督。另一方面,环境公益诉讼专业团队的发展阶段不同,日韩两国都有比较成熟的环境诉讼专家团队,由来自各个方面有关环境专业的专家组成,这就为公民在提起环境公益诉讼中提供了有力的技术支持。而我国的环境诉讼专业团队正处在初始阶段,各个相关团队还并未

结合在一起从而为环境公益诉讼提供强有力的帮助,因此,在各方面中还很不成熟。

### 三、评价及启示

#### (一) 优点及局限性

日本、韩国、新加坡其生态问责制在环境保护的实践中已运用的非常到位,基本上已经形成了比较完善的生态问责体系,而任何体系并不都尽善尽美,其本身也存在着固有的缺陷。通过上文的详细梳理,有必要对三国的生态问责制作进一步的综合性评价,从中整理出可供我国借鉴的成功之处,同时促进我国生态问责制不断发展。

##### 1. 优点

日、韩、新三国的生态问责制有着共同的优势,这主要集中在以下三个方面:一是健全且具有发展性的法律法规,主要是指法律法规已涉猎到环境保护的各个方面,内容十分广泛。同时,三国还注重环境法律法规的与时俱进,会及时根据环境情况的变化适时适地地修改环境法律,以满足环境问题的需要,可见其法律法规在实践运行中具有发展性。二是问责主体多元,纵观三国的生态问责制,其协调有序的多元的生态问责主体是其生态问责制中必不可少的一个要素。而且三国都注重将社会公众作为生态问责的重要主体之一,这就从各个方面起到了有效监督政府的作用。与此同时各个问责主体之间还会相互配合,协调有序地对政府进行问责,从而强有力地监督了政府的环境行为,迫使其纠正自身的行为并正确履行其职责。三是问责运行机制操作性可行性强。三国在环境保护的过程中逐渐建立了比较完善的问责机制,并设有专门的问责机构以保障其顺利运行。各个相应的问责机构间,职责清晰明确,其生态问责体系内容涵盖各方面并且设计合理有效。

从国家角度来看,日本、韩国、新加坡在生态问责制设计中有其各自的特色优势。日本生态问责在问责流程上强调公开透明且公众参与贯穿于生态问责运行过程的始终,政府的环境行为受到来自各种群体的广泛监督。韩国的生态问责体系除了环境审计、环境影响评价和环境诉讼还包括环境纠纷调整机制,其独有的优势便是针对不同的环境问题可采用与其相适应的问责机制。新加坡通过严苛的法律法规执行来保障问责主体的环境知情权、参与权,同时配有专门机构对违法的行为人进行相应的制裁,可见新加坡生态问责力度之大是其他两国不可比拟的。

##### 2. 局限性

日本、韩国、新加坡尽管存在众多整体优势及各自特色优势,却也存在着一般的局限性,而这种局限性是由其生态问责制构建的内在基础决定的。这主要集中在以下两个方面:一方面,三国均是按三权分立的原则来组织国家政权,而行政机关、立法机关与司法机关之间相互牵制,地位均衡,对政府的问责权限受到限制而不能充分发挥作用。而我国是人民当家作主的社会主义国家,国家的一切权利属于人民,行政机关、立法机关与司法机关之间有效分工、相互配合,如果抓住这一优势,合理地设计生态问责体系就能够全面有效地对政府的环境行为进行问责,这是三国所不能达到的效果。另一方面,日、韩、新三国的生态问责主体都会基于对自身利益的考虑来决定是否对政府进行问责,而将国家整体的利益放在个人利益之后。而我国的根本政治制度要求个人利益服从集体利益、整体利益,要以国家的根本利益为出发点,因此,我国的生态问责主体则会出于国家利益的衡量对政府进行问责。

#### (二) 对我国的启示

##### 1. 加强生态问责法制化建设,实现政府权责对等

任何一种环境立法模式都应树立权责对等的科学权责观,这是有效实施生态问责的最基本的保障。我国生态环境保护工作最主要的主体便是政府,同时也是被问责和监督的主要问责对象,其权利和义务本应是对等的,而我国在这方面却有所缺陷,亟需改变。我国目前环境影响评价以各类企业的项目为主要对象,而忽视政府的环境行为。我国所出台的大部分与生态问责相关的环境法

律法规都是针对限制企业的某种行为来设立的,即使是最新修订的《环保法》也存在着这一问题,对于政府和其它相关机构的环境责任则规定较少,忽略了对政府行为的约束。政府作为生态环境保护的主体,不应当只享有在环境保护中的各项权利,如监督权、执行权等,也必须承担所履行的职责。

## 2. 促进生态问责主体多元化,建立协调有序的问责体系

我国生态问责主要是以同体问责为主,主要是以政府部门内上问下责的方式为主,这种问责方式就会产生包庇纵容、徇私等不合法行为,缺少来自于公民、媒体等的异体问责主体,而且对公民参与生态问责的程序及有效途径并没有明确的法律明文规定。在借鉴三国生态问责制的基础上,我国应该促进生态问责主体的多元化,强化异体问责主体与同体问责主体的同等地位,拓宽来自于公民、媒体及环保非政府组织等异体问责主体,加强公众参与在生态问责中的地位,为此,政府就要建立与公众参与相对应的制度使公众的参与权得到有效的保障。此外,异体问责主体与同体问责主体之间在一定程度上应保持各自的独立性,使他们根据实际情况客观公正地进行问责,充分发挥问责主体的效用。

## 3. 推进生态问责监管体制改革,建立健全问责运行机制

首先,加强事前问责力度,重点完善环境影响评价机制。政府的重大规划和企业的重要工程项目建设都应事先经过环境专家或专门机构对环境影响的客观评估,并撰写相应的环境影响报告书以防止流于形式,并明确潜在的环境问题,最低程度地降低对生态环境的影响。其次,对政府展开全面、独立的审计。可以在体制上对我国的审计机构进行一定程度的改革,如使审计署独立于政府而专门设立,与此同时,还要增加环境审计的内容,不能局限于财务收支审计的单一框架中。最后,应为生态问责制的有效实施建立相应的环境协调机制,各部门职责界限清晰合理,分工定位明确有效,从而改变因受条块分割而造成的各部门职责模糊不清的现状,加强各部门之间互相协调配合的能力,从而更加有效地完成相应的生态环境保护的工作。

## 4. 出台相关配套制度和保障性措施,完善政府生态绩效考核体系

可以建立量化的绩效考核机制,同时对考核的原则、内容、程序等作出详细明确的规定。对于政府及其行政人员承担的生态环境保护责任应有明确的法律规定,按照造成损害生态环境的程度进行问责,确保问责的规范性、公正性及彻底性。问责具有鞭策效应,通过生态问责,加强行政机构及其工作人员的生态环境保护意识,树立正确的生态环境保护的政绩观念,从而在一定程度上有效提升政府的生态绩效水平。

### 参考文献:

- [1] 司林波、徐芳芳. 德国生态问责制述评及借鉴[J]. 长白学刊, 2016(05): 58-65.
- [2] 卢洪友、祁毓. 日本的环境治理与政府责任问题研究[J]. 现代日本经济, 2013(03): 68-79.
- [3] 徐芳芳、司林波. 日本生态问责制述评[J]. 中共青岛市委党校 青岛行政学院学报, 2016(04): 30-38.
- [4] 李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 191.
- [5] 张珂. 日本环境审计发展对我国的启示[J]. 环境与可持续发展, 2014(03): 94-96.
- [6] 崔红东. 韩国《环境政策基本法》的解析与启示[J]. 宿州学院学报, 2016(05): 8-12.
- [7] 宋吉钟. 韩国的环境影响评价制度[J]. 环境导报, 1998(03): 40-42.
- [8] 范纯. 韩国环境保护法律机制研究[J]. 亚非纵横, 2010(05): 51-58.
- [9] 许晨夕. 借鉴与思考: 新加坡环境保护法对中国之启示[J]. 法制博览, 2015(12): 18-20.
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行) [EB/OL]. (2015-08-20) [2016-11-20]. [http://www.qh.xinhuanet.com/zwpd/2015-08/20/c\\_1116317176.htm](http://www.qh.xinhuanet.com/zwpd/2015-08/20/c_1116317176.htm)
- [11] 焦盛荣、郭武. 我国环境影响评价制度之“评价”与完善[J]. 甘肃政法学院学报, 2010(06): 102-108.
- [12] 夏凌. 国外环境立法模式的变迁及中国的路径选择[J]. 南京大学法律评论, 2009(01): 246-255.

- [13] 谢青霞, 郑太发. 新加坡环境保护刑事法律述评[J]. 南洋问题研究 2009(03): 91-95.
- [14] 日本国政府环境省. 综合环境政策[EB/OL]. (2011-01-19) [2016-11-20]. <http://www.env.go.jp/cn/policy/index.html>.
- [15] Board of Audit of Japan. Status of the Board [EB/OL]. (2011-03-15) [2016-11-20]. <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>.
- [16] Singapore Environment Council (SEC) [EB/OL]. (2015-08-26) [2016-11-22]. <http://www.sec.org.sg/web/overview.php>.
- [17] 顾全. 国内外环境审计开展状况对比分析[J]. 广西财经学院学报 2012(03): 113-118.
- [18] National Environmental Policy Act of 1969 [EB/OL]. (2015-09-12) [2016-11-20]. [https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Environmental\\_Policy\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Environmental_Policy_Act).
- [19] 仓阪秀史. 环境政策论[D]黑龙江大学 2007.
- [20] Ryu, Jehong, James Daniel Walmsley. The role of environmental non-governmental organisations in the environmental impact assessment process in Japan[J]. Impact Assessment and Project Appraisal 2004 22(4): 283-293.
- [21] Hesp, Patrick A. The Environmental Impact Assessment process in Singapore with particular respect to coastal environments and the role of NGOs [EB/OL]. (1995-12-11) [2016-11-20]. <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF02905122>.
- [22] 姜岩, 詹存卫, 陈帆, 杨少俊. 中韩环境影响评价制度对比研究[J]. 环境保护 2009(06): 20-23.
- [23] 冷罗生. 日本公害诉讼理论与案例评析[M]. 北京: 商务印书馆 2005: 305-308.

## Comparative on the Ecological Accountability among Japan , Korea , Singapore and China

**Abstract:** Japan , Korea and Singapore have formed perfect ecological accountability systems and effective operation mechanism compared to China. Ecological accountability systems in these three countries are key institutional tools for ecological environmental governance and quality insurance. On the basis of analyzation on the main contents of ecological accountability in Japan , Korea and Singapore and status of ecological accountability in China , this thesis makes a comparative analysis on the ecological accountability of the three countries from the construction of ecological accountability legalization , environmental auditing , environmental impact assessment and environmental lawsuit. In addition , this paper also analyzes the commonalities and differences of China and these three countries on ecological accountability , and finally gets the basic patterns and characteristics of the ecological accountability in these three countries and the development trend of ecological accountability in China and foreign countries.

**Key words:** ecological accountability; ecological accountability subject; environmental impact assessment; environmental auditing; environmental lawsuit

责任编辑: 邓卫红